



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.006.02.2015

P/15/090

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/090 – Budowa tras rowerowych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Urszula Dziedzic, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94319 z dnia 11 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Podkarpacki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Rzeszowie (zwany dalej PZDW); 35-105 Rzeszów, ul. Boya Żeleńskiego 19a
kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Maternia, Dyrektor PZDW od dnia 20 września 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Realizacja projektu *Trasy Rowerowe w Polsce Wschodniej* Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 (zwanym dalej Projektem) przekazana została przez Zarząd Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie (zwany dalej Zarządem) do PZDW. Dyrektor PZDW wprowadzając stosowne regulacje wewnętrzne, zapewnił odpowiednie przygotowanie organizacyjne do wykonania Projektu.

PZDW realizując Projekt wprowadził odmienne rozwiązania, niż przyjęte w Studium Wykonalności *Tras Rowerowych w Polsce Wschodniej* Województwa Podkarpackiego (zwanym dalej SW). Obejmowały one zwłaszcza zmianę przebiegu trasy, zmianę kategorii prowadzenia prac na drodze, rezygnację z budowy i przebudowy wybranych obiektów inżynierskich, prowadzenie prac polegających na remoncie lub adaptacji na większej liczbie obiektów inżynierskich, i wynikały m. innymi z nierzetelności SW. Ze względu na zaniżenie kosztów robót budowlanych, przyjętych wg SW, wystąpił problem z wyborem wykonawców, co spowodowało opóźnienia w realizacji Projektu. Umowy na roboty projektowo-budowlane podpisano dopiero z końcem roku 2014, wskutek czego planowany okres na realizację zadań uległ skróceniu z 10 do 5 kwartałów.

Realizacja Projektu przebiegała zgodnie z zatwierdzoną przez PARP aktualizacją harmonogramu rzeczowo-finansowego. Stwierdzono, że do końca lutego 2015 r. PZDW złożył 12 wniosków o płatność na kwotę 2.571.817 zł², a wydatki ujęte we wnioskach były kwalifikowalne i dotyczyły realizacji Projektu.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Wniosek 12 obejmował okres do 19 lutego 2015 r.

Stwierdzone nieprawidłowości, które dotyczyły przekazywania do Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (zwanej dalej PARP) harmonogramu rzeczowo-finansowego lub jego aktualizacji, niezgodnie z postanowieniami umowy na dofinansowanie Projektu, nie miały wpływu na realizację Projektu.

Zdaniem NIK istnieje istotne zagrożenie realizacji Projektu w terminie określonym w umowie na dofinansowanie Projektu tj. do dnia 31 grudnia 2015 r. W kontroli stwierdzono nie tylko ryzyko niezrealizowania zdania na obiekcie mostowym nr 88_2 w terminie określonym umową. Spośród 11 realizowanych zadań w systemie zaprojektuj i wybuduj na dzień 13 kwietnia 2015 r. roboty budowlane rozpoczęto tylko na 2 odcinkach. Stwierdzono również niskie zaangażowanie finansowe realizacji Projektu, które wynosiło na dzień 28 lutego 2015 r. kwotę 2.630.294 zł, tj. 3,6% wartości Projektu. Ponadto przyjęcie alternatywnego rozwiązania w formie budowy łącznika, może również świadczyć o zagrożeniu realizacji Projektu w terminie umownym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie beneficjenta do realizacji projektu budowy tras rowerowych

Opis stanu faktycznego

1.1 Zarząd uchwałą z dnia 14 grudnia 2011 r. przekazał realizację Projektu do PZDW, w zakresie: przygotowania i przeprowadzania procedur przetargowych na dokumentację i wykonawstwo; podpisania umów z wykonawcami i bieżące kontakty z nimi; nadzoru inwestorskiego; uzyskania wymaganych opinii, decyzji i pozwoleń, przygotowania wniosku aplikacyjnego wraz z załącznikami oraz działania związane z podpisaniem umowy o dofinansowanie Projektu; monitorowania postępów w realizacji i sprawozdawczość; płatności i rozliczenia (przygotowanie, obsługa i rozliczenie wniosków o płatność); gromadzenia dokumentacji odbiorowej i księgowej; zachowania celów Projektu; zapewnienia trwałości Projektu.

Dodatkowo Zarząd uchwałą z dnia 24 lipca 2012 r. udzielił pełnomocnictwa Dyrektorowi PZDW do ponoszenia wydatków w ramach Projektu, a uchwałą z dnia 11 września 2012 r. do reprezentowania województwa podkarpackiego oraz do wszelkich czynności związanych z wykonywaniem obowiązków beneficjenta wynikających z umowy o dofinansowanie Projektu, zawartej w dniu 31 sierpnia 2012 r. pomiędzy województwem podkarpackim, a PARP.

Dyrektor PZDW wprowadzając stosowne regulacje wewnętrzne, zgodnie z założeniami przyjętymi w SW, zapewnił odpowiednie przygotowanie organizacyjne do wykonania Projektu.

Dyrektor PZDW zarządzeniem z dnia 24 maja 2012 r. powołał Zespół ds. realizacji Projektu, w skład którego wchodził Kierownik Zespołu odpowiedzialny za nadzorowanie realizacji Projektu oraz 6 członków odpowiedzialnych za realizację, uzgodnienie, dokumentację, rozliczenie, zamówienia publiczne oraz bezpieczeństwo Projektu. Powyższe zarządzenie zostało zmienione³ w ten sposób, że powołany został Zespół Wdrażający Projekt do realizacji zadań obejmujących: koordynowanie Projektu; nadzór nad realizacją całości Projektu; kierowanie Projektem; udzielanie zamówień publicznych oraz przygotowanie i monitorowanie procesu zawierania umów; nadzór nad poprawnością związaną z przygotowaniem i prowadzeniem spraw gruntowych, projektowych oraz realizacją Projektu; planowanie,

³ zarządzeniem Dyrektora PZDW dnia 21 września 2012 r.

sprawozdawczość budżetową, obsługę finansowo-księgową i rozliczenie Projektu; monitorowanie, sporządzanie raportów, sprawozdań dotyczących Projektu; obsługę prawną Projektu.

Zarządzeniem z dnia 2 listopada 2012 r. Dyrektor PZDW powołał skład osobowy Zespołu Wdrażającego Projekt, wyznaczając Kierownika Projektu, Asystenta Kierownika Projektu, stanowiska ds. udzielania zamówień publicznych oraz przygotowania i monitorowania procesu zawierania umów (3 osoby), stanowiska ds. nadzoru nad poprawnością związaną z przygotowaniem i prowadzeniem spraw gruntowych, projektowych oraz realizacji Projektu (7 osób), stanowiska ds. planowania, sprawozdawczości budżetowej, obsługi finansowo-księgowej i rozliczania Projektu (4 osoby), stanowiska ds. monitorowania, sporządzania raportów i sprawozdań (2 osoby) oraz obsługę prawną (1 osoba).

Oprócz pracowników wyznaczonych do realizacji Projektu w Zespole Wdrażającym, zadania związane z przygotowaniem i realizacją Projektu przypisane zostały (w zakresach czynności) pracownikom PZDW, zatrudnionym w Wydziale Funduszy Unijnych – zespole ds. realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 4-43)

PZDW realizując Projekt zarówno przed, jak i po podpisaniu umowy⁴ na jego dofinansowanie zgłaszał do Instytucji Zarządzającej⁵ uwagi co do rozwiązań przyjętych w opracowanym SW. Dotyczyły one zbyt krótkiego czasu na realizację zadania oraz zaplanowanych zbyt niskich nakładów finansowych. Jednocześnie informowano o konieczności zwiększenia środków na realizację zadania, wskazując, że brak takiego wsparcia skutkować będzie trudnościami w zachowaniu ciągłości trasy rowerowej na terenie województwa podkarpackiego oraz niezachowaniem wskaźników produktu. Ustosunkowując się do zgłaszanych uwag Instytucja Zarządzająca informowała beneficjenta, że do czasu rozstrzygnięcia przetargów na realizację Projektu, nie uznała za zasadne dokonywać zwiększenia wsparcia finansowego. Ponadto zwróciła uwagę, iż proponowana zmiana zakresu rzeczowego Projektu wymagałaby szczegółowego uzasadnienia i wiązała się z koniecznością przygotowania noty wyjaśniającej do projektu aneksu.

(dowód: akta kontroli str. 44-92)

PZDW realizując Projekt wprowadziło odmienne rozwiązania, niż przyjęte w SW, które dotyczyły: zmiany przebiegu trasy, zmiany kategorii prowadzenia prac na drogach, rezygnacji z budowy i przebudowy wybranych obiektów inżynierskich, prowadzenia prac polegających na remoncie lub adaptacji na większej liczbie obiektów inżynierskich.

Główną przyczyną wprowadzenia powyższych zmian w realizacji Projektu, było określenie rozwiązań przyjętych w SW w zaniżonych kwotach (np. koszty prac na obiekcie mostowym nr 91_1 wg zawartej umowy były wyższe o 226% od kosztów oszacowanych w SW⁶, na obiekcie mostowym nr 88_2 o 173%⁷). Stwierdzono, że opisane w SW rozwiązania, nie w każdym przypadku pokrywały się z istniejącym stanem faktycznym, i tak: podawane wg SW roboty dotyczyły mniejszej szerokości jezdni, niż faktycznie występująca; błędnie przypisany w SW rodzaj nawierzchni, który występował faktycznie na danej drodze; adaptacja istniejącego chodnika na

⁴ Spotkanie w Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 27 kwietnia 2012 r., pisma z dnia 24 kwietnia 2012 r. i 21 grudnia 2012 r.

⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

⁶ Kwota wg SW 1.500.000 zł, wg umowy na wykonanie 4.882.881 zł

⁷ Kwota wg SW 2.250.000 zł, wg umowy na wykonanie 6.146.925 zł

ścieżkę rowerową wg SW, który w rzeczywistości nie istniał; przyjęcie wg SW trasy na zasadach ogólnych, w sytuacji gdy drogi były w bardzo złym stanie; nieuwzględnienie w SW (przy założeniu budowy trasy rowerowej w danej kategorii) budowy koniecznych nowych nasypów, osuwisk, konstrukcji oporowych; nieuwzględnienie w SW występujących kolizji z zatoką i przystankiem autobusowym, z wiatą autobusową, z istniejącą zabudową, kapliczką, ze ścianą oporową utrzymującą w stanie stateczności skarpe z zabudową (np. km 409+690 – 410+020 trasa rowerowa poprowadzona w jezdni na zasadach ogólnych wspólnie z innymi uczestnikami ruchu, ze względu na bardzo małą odległość od istniejącej zabudowy; km 338+830 – 339+030 brak chodnika do adaptacji jak określono w SW; km 243+560 – 245+120 oraz km 213+260 – 213+600 zły stan drogi wymagający naprawy – zmieniony przebieg trasy; km 193+480 – 193+820 wg SW przyjęto kategorii P, ze względu na strome skarpy i potok koniecznym było wykonanie konstrukcji wsporczej, zmieniono przebieg trasy; km 159+886 trasa przekraczała podwieszoną kładkę pieszo-jezdną przez obiekt nr 88_1 (wg SW bezinwestycyjny), poddany remontowi). Ponadto w SW nie uwzględniono 113 przepustów występujących na planowanej trasie rowerowej.

Przyjęte przez PZDW rozwiązania skutkowały zmianą zakładanych w SW wskaźników produktu, co opisano w pkt 2.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 93-159)

1.2 PZDW uczestniczył w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie Projektu, który złożony został przez beneficjenta do PARP terminowo tj. w dniu 30 lipca 2012 r. Wypełniony kwestionariusz wniosku o dofinansowanie Projektu zawierał wszystkie dane określone przez Instytucję Pośredniczącą (PARP). Wartość Projektu ustalona została na kwotę 65.919.923 zł, a dofinansowanie na kwotę 62.316.651 zł, tj. 95 %. Wydatki kwalifikowalne zaplanowano na kwotę 65.596.475 zł. Wartość Projektu określona została na podstawie danych przyjętych w SW.

Wyjaśniając p.o. Dyrektora PZDW podał, że *wniosek o dofinansowanie Projektu został przygotowany w oparciu o SW, które zostało opracowane na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez firmę Tebodin. PZDW przekazywał uwagi do oszacowanych kosztów na etapie SW do Departamentu Dróg w Urzędzie Marszałkowskim WP. Należy w tym miejscu podkreślić, że PZDW został włączony do realizacji zadania zgodnie z uchwałą z dnia 14 grudnia 2011 r. Zarządu w końcowej fazie opracowywanego SW. PZDW nie uczestniczył wprost w szacowaniu wartości Projektu, która została ujęta we wniosku o dofinansowanie Projektu.*

Zakres inwestycji ujęty we wniosku obejmował wytworzenie: 428,208 km oznakowanej trasy rowerowej; 72,820 km asfaltowych ścieżek rowerowych; 12,726 km ciągów pieszo-rowerowych (adaptacja lub przebudowa chodnika); 48,060 km przebudowanych dróg gruntowych; 5,332 km wybudowanych dróg tłuczniowych; 0,083 km dróg z rekomendowanym pasem lub pasami dla rowerów, 30 przebudowanych skrzyżowań, 18 przebudowanych obiektów inżynierskich, 6 wybudowanych obiektów inżynierskich (kładek), 48 przygotowanych Miejsc Obsługi Rowerzysty oraz 103 sztuk ustawionych stojaków rowerowych.

Wniosek został uzupełniony o rozbieżności wskazane przez PARP i złożony w dniu 17 sierpnia 2012 r. Uzupełnienia dotyczyły wskazania wszystkich Partnerów w części B wniosku, ujednoczenia zapisów dotyczących zadań wykonywanych przez nadleśnictwa jako Partnerów w części C i D wniosku, skorygowania i doprecyzowania zapisów obejmujących charakterystykę Projektu w części D wniosku, oraz dokonania korekty harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji

Projektu, w sposób taki, aby poszczególne części wniosku G, H odnosiły się ściśle do części I wniosku.

Wyjaśniając przyczyny dokonywania uzupełnień we wniosku Dyrektor PZDW podał, że *beneficjent w dniu 5 czerwca 2012 r. został zobowiązany do złożenia wniosku w terminie do 30 lipca 2012 r. Natomiast w dniu 24 lipca 2012 r. Instytucja Zarządzająca przekazała zaakceptowaną dokumentację Projektu w zakresie etapu IV „Studium Wykonalności Polska Wschodnia”, która stanowiła podstawę dla opracowania i złożenia wniosku o dofinansowanie Projektu. PARP wniosła w dniu 10 sierpnia 2012 r. uwagi i zastrzeżenia do wniosku wyznaczając 7 dniowy termin na jego uzupełnienie. PZDW 14 sierpnia 2012 r. przekazał do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego przygotowaną korektę wniosku, którą do PARP przekazano 17 sierpnia 2012 r. Przyczyną uzupełniania wniosku był zbyt krótki termin na jego przygotowanie wyznaczony przez PARP. Wyjaśnienia i uzupełnienia złożone do wniosku nie miały wpływu na termin rzeczowej realizacji Projektu. Przygotowanie tak obszernego wniosku o dofinansowanie wymagało po stronie beneficjenta sporego zaangażowania i koordynacji. Ponadto złożenie wniosku o dofinansowanie jest działaniem zmierzającym do zawarcia umowy i uzyskaniem dofinansowania. Brak jest bezpośredniej zależności tych działań z terminem realizacji Projektu, gdyż nawet koszty ponoszone na Projekt przed zawarciem umowy o dofinansowanie, po uzyskaniu dofinansowania mogą zostać zrefundowane.*

PZDW nie podpisywał w imieniu beneficjenta umowy na dofinansowanie Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 160-166, 1036-1050)

1.3 Zgodnie z zapisami umowy na dofinansowanie Projektu, beneficjent zobowiązany został do złożenia do PARP harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu, w ciągu 30 dni od dnia podpisania umowy. Ponadto zgodnie z umową beneficjent zobowiązany został dokonywać aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu, po każdym rozstrzygniętym przetargu (zgodnie z wprowadzoną aktualizacją), w przypadku przedłużającej się procedury wyboru wykonawcy, oraz w przypadku innych zmian terminu realizacji i wartości poszczególnych zadań i kontraktów. Akceptacja złożonego harmonogramu rzeczowo-finansowego każdorazowo następować miała w drodze pisemnego zatwierdzenia przez PARP.

PZDW (działając w imieniu beneficjenta) złożył do PARP harmonogram rzeczowo-finansowy w dniu 10 października 2012 r. tj. w terminie 40 dni od dnia podpisania umowy na dofinansowanie Projektu.

Wyjaśniając Dyrektor PZDW podał, że *przedmiotowy harmonogram, który został przesłany 10 października 2012 r. zakładał zmianę formuły realizacji zadania na zaprojektuj i wybuduj oraz zmianę sposobu zabezpieczenia 5% wkładu własnego. Ponadto po podpisaniu umowy o dofinansowanie Projektu została przekazana przez PARP opinia prawna odnośnie niekorzystnej interpretacji podatku VAT dla jst uczestniczących w realizacji Projektu w ramach partnerstwa, co do której stanowisko PARP mogłoby mieć również wpływ na kształt harmonogramu. Oczekiwanie na akceptację zawartych w harmonogramie zmian przez Zarząd miało również wpływ na czas opracowywania harmonogramu rzeczowo-finansowego. Przedmiotowe przesunięcie terminu dostarczenia harmonogramu, nie wpłynęło w żaden sposób na termin realizacji Projektu. Wprowadzone przez PZDW rozwiązania, spowodowały usunięcie na tym etapie elementów, które mogłyby spowodować wydłużenie procedur związanych z zabezpieczeniem wkładu własnego przez Partnerów oraz procedur przetargowych na realizację Projektu (jedno*

postępowanie w systemie zaprojektuj i wybuduj zamiast oddzielnych na projektowanie i wykonawstwo).

Zarząd wyraził zgodę na zmianę formuły realizacji zadania na zaprojektuj i wybuduj w dniu 1 października 2012 r. Ponadto decyzja Zarządu, nie była dokumentem warunkującym przekazanie harmonogramu rzeczowo-finansowego do PARP (po wprowadzeniu zmian do harmonogramu, zgodnie z zapisami umowy należało przekazać jego aktualizację).

W okresie od listopada 2013 r. do kwietnia 2014 r. PZDW nie przekazał do PARP aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego mimo, że w okresie tym przy realizacji Projektu dokonano podziału na 5 odcinków. Ponadto 2 harmonogramy rzeczowo-finansowe przekazane 14 maja i 4 sierpnia 2014 r. nie uwzględniały podziału na kontrakty dla 5 odcinków mimo, iż przyjęto taki sposób realizacji Projektu.

Wyjaśniając Dyrektor PZDW podał, że w okresie od stycznia do maja 2014 r. trwały prace nad przygotowaniem postępowań przetargowych na pięć odcinków, a po ich unieważnieniu pracownicy PZDW niezwłocznie przystąpili do zmniejszenia zakresu rzeczowego oraz zmiany przebiegu trasy rowerowej. W wyniku czego w miesiącach od maja do lipca 2014 r. ogłoszono 12 postępowań przetargowych. W natłoku zmian oraz ilości ogłaszanych postępowań przetargowych nie przedstawiono zaktualizowanego harmonogramu do PARP. W ocenie PZDW w przekazywanych harmonogramach we wskazanym okresie wystarczające było wskazywanie jednego zadania Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podkarpackie w systemie „zaprojektuj i wybuduj”.

W pozostałym okresie realizacji Projektu PZDW przekazywał aktualizacje harmonogramu rzeczowo-finansowego, na bieżąco po dokonaniu zmian w tym harmonogramie, zarówno w zakresie etapów i zadań przewidzianych do realizacji z uwzględnieniem okresu ich realizacji, jak również w zakresie kwot kosztów kwalifikowalnych i niekwalifikowalnych przypisanych do poszczególnych etapów i zadań. Zmiany wprowadzane w harmonogramach były uzasadnione i wynikały ze zmian wprowadzanych przez Zarząd w sposobie realizacji Projektu (spowodowane wartością Projektu, w tym wysokością dofinansowania określoną w umowie na dofinansowanie Projektu, która była niewystarczająca), co opisano szczegółowo w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Składane przez PZDW harmonogramy zatwierdzane były przez PARP.

(dowód: akta kontroli str. 161-254)

Harmonogram rzeczowo-finansowy zmieniany był 10 razy. W porównaniu do pierwotnych założeń (ujętych w harmonogramie będącym załącznikiem do umowy o dofinansowanie Projektu), zmieniono zakres prac, wprowadzając system zaprojektuj i wybuduj, wyodrębniono do realizacji 11 zadań (5 odcinków trasy rowerowej⁸, i dodatkowo wyodrębniono 6 obiektów mostowych prowadzonych jako odrębne zadania). Wprowadzone zmiany miały na celu wyeliminowanie kosztogennych odcinków trasy, zmniejszenia zakresu rzeczowego zadania oraz dostosowania warunków udziału w postępowaniu dla potencjalnych oferentów (zwiększenia konkurencyjności rynkowej). Zgodnie z jego ostatnią aktualizacją, zatwierdzoną przez PARP, w dniu 3 marca 2015 r. wyszczególniono (tak jak w pierwotnych harmonogramie) pięć etapów, i tak:

⁸ Odcinek nr I – powiat lubaczowski i jarosławski, odcinek II – powiat przemyski i jarosławski, odcinek III – powiat brzozowski i rzeszowski, odcinek IV – powiat łańcucki i leżajski, odcinek V – powiat niżański, stalowowolski i tarnobrzeczki

- etap I przygotowanie Projektu do realizacji, który obejmował przygotowanie dokumentacji projektowej i wykup gruntów – koszty kwalifikowalne 3.276.186 zł, okres realizacji IV kwartał 2012 r. – III kwartał 2015 r., (w porównaniu do pierwotnego harmonogramu – który zakładał realizację w okresie od II kwartału 2012 r. do IV kwartału 2013 r. – okres wydłużony został o 7 kwartałów, a koszty kwalifikowalne niższe o 3.241.929 zł),

- etap II realizacja Projektu, który obejmował realizację tras rowerowych w systemie zaprojektuj i wybuduj wraz z oznakowaniem trasy i zakupem tablic pamiątkowych, opłaty bez usług doradztwa – koszty kwalifikowalne 63.582.161 zł, koszty niekwalifikowalne 4.096.525 zł, okres realizacji IV 2013 r.⁹ – IV kwartał 2015 r., (w porównaniu do pierwotnego harmonogramu – który zakładał realizację w okresie od III kwartału 2012 r. do IV kwartału 2015 r. – początek realizacji przesunięty o 5 kwartałów, koszty kwalifikowalne wyższe o 10.174.501 zł, koszty niekwalifikowalne wyższe o 3.773.077 zł),

- etap III sprawowanie nadzoru, który obejmował również usługi doradcze – koszty kwalifikowalne 579.060 zł, okres realizacji IV kwartał 2013 r. – IV kwartał 2015 r., (w porównaniu do pierwotnego harmonogramu – który zakładał realizację w okresie od II kwartału 2012 r. do IV kwartału 2015 r. – początek realizacji przesunięty o 6 kwartałów, koszty kwalifikowalne niższe o 2.372.781 zł),

- etap IV zarządzanie Projektem, który obejmował koszty osobowe, materiałów i sprzętu – koszty kwalifikowalne 1.397.340 zł, okres realizacji III kwartał 2012 r. – IV kwartał 2015 r. (w porównaniu do pierwotnego harmonogramu – który zakładał realizację w okresie od II kwartału 2012 r. do IV kwartału 2015 r. – początek realizacji przesunięty o 1 kwartał, koszty kwalifikowalne niższe o 1.226.519 zł),

- etap V koszty i opłaty związane z realizacją Projektu (zmieniono zakres zadania w porównaniu do pierwotnego harmonogramu) – koszty kwalifikowalne 282.093 zł, okres realizacji IV kwartał 2013 r. – IV kwartał 2015 r. Według pierwotnego harmonogramu zakładano zakup tablic pamiątkowych w IV kwartale 2015 r. w kwocie 95.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 160, 167-254, 361)

1.4 PZDW przekazywał do PARP harmonogram przekazywania dofinansowania w układzie kwartalnym wg wzoru określonego w umowie na dofinansowanie Projektu, łącznie z harmonogramem rzeczowo-finansowym realizacji Projektu. Harmonogram przekazywania dofinansowania przesyłany był do PARP w przypadku zmian wprowadzonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym realizacji Projektu (co najmniej raz na pół roku, w terminach określonych umową, tj. nie później niż do 30 stycznia i 30 lipca danego roku).

(dowód: akta kontroli str. 167-254)

1.5 Do dnia 28 lutego 2015 r. do umowy na dofinansowanie Projektu wprowadzono zmiany aneksem nr 1 z dnia 31 grudnia 2014 r. Zmiany te obejmowały całkowitą wartość Projektu ustaloną w kwocie 73.213.365 zł (wyższą o 7.293.442 zł), oraz całkowitą wartość wydatków kwalifikowalnych ustaloną w kwocie 69.116.840 zł (wyższą o 3.520.365 zł). Określony na nowo został harmonogram rzeczowo-finansowy oraz harmonogram przekazywania dofinansowania (uwzględniający zmianę wartości całkowitej Projektu). Wprowadzono dodatkowy zapis dotyczący rozszerzenia zakresu Projektu, poprzez zaprojektowanie we współpracy

⁹ Realizacja w okresie IV kwartał 2013 r. – III kwartał 2014 r. obejmowała fazę przygotowawczą (do rozstrzygnięcia przetargów na zadania), natomiast faza realizacji (od momentu zawarcia umów na zadania zaprojektuj i wybuduj) zaplanowana do realizacji od IV kwartału 2014 r.

z województwem lubelskim dodatkowego elementu trasy rowerowej łączącego Miasto Zwierzyniec z miejscowością Czekaj w powiecie niżańskim. Dodatkowo oprócz PZDW, upoważniono również do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych 48 Partnerów Projektu. Przyczyny wprowadzenia powyższych zmian i ich zasadność opisano w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 160)

1.6 Dyrektor PZDW¹⁰ zawarł umowy w sprawie określenia zasad współpracy przy realizacji Projektu z wszystkimi Partnerami Projektu¹¹, które przyjęto na podstawie założeń określonych w SW. Zgodnie z zawartymi umowami beneficjent i PZDW w szczególności odpowiadał za wykonanie i koordynowanie wszelkich zadań związanych z realizacją Projektu, zabezpieczenie wkładu własnego oraz kontrolowanie prawidłowości wydatkowania i rozliczenia środków uzyskanych na realizację Projektu. Partner zobowiązany został do współpracy i pomocy przy realizacji Projektu, jak również do zapewnienia trwałości rezultatów Projektu na swoim obszarze¹² przez okres 5 lat od daty finansowego zakończenia Projektu.

Zgodnie z zawartymi umowami z 47 Partnerami, finansowanie Projektu w zakresie kosztów kwalifikowalnych w wysokości 5% zabezpieczył beneficjent. Koszty niekwalifikowalne oraz koszty zapewnienia trwałości Projektu (utrzymanie, eksploatacja) na swoim obszarze¹³ przez 5 lat w 100% pokrywał Partner.

W przypadku umowy z GDDKiA o/Rzeszów, Partner zobowiązał się do finansowania 5% kosztów kwalifikowalnych i 100% kosztów niekwalifikowalnych realizacji zadania oraz do ponoszenia kosztów na bieżące utrzymanie i remonty okresowe, a jeżeli zajdzie konieczność do naprawy całościowej po 5 latach eksploatacji (doprowadzenia do stanu z 2015 r.). Beneficjent zobowiązał się do nieodpłatnego przekazania Partnerowi – po zakończeniu okresu trwałości Projektu – infrastruktury powstałej w wyniku realizacji Projektu, zlokalizowanej w pasie drogowym zarządzanym przez Partnera.

Wydatki kwalifikowalne na realizację Projektu, które zabezpieczył beneficjent stanowiły 6.800.189 zł, natomiast wydatki niekwalifikowalne zabezpieczone zostały przez 18 Partnerów w łącznej kwocie 4.087.936 zł, i beneficjenta w kwocie 8.589 zł.

(dowód: akta kontroli str. 255-309)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Pierwszy harmonogram rzeczowo-finansowy realizacji Projektu złożony został do PARP z opóźnieniem, które wynosiło 10 dni.

Mimo obowiązku wynikającego z umowy na dofinansowanie w okresie od listopada 2013 r. do kwietnia 2014 r. nie przekazano do PARP aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Dwa harmonogramy rzeczowo-finansowe realizacji Projektu przekazane 14 maja i 4 sierpnia 2014 r. nie uwzględniały w podziale zadań kontraktów dla 5 odcinków.

¹⁰ Pełnomocnik do reprezentowania Województwa Podkarpackiego

¹¹ 48 Partnerów Projektu: 10 powiatów, 6 miast i gmin, 5 miast, 25 gmin, GDDKiA o/Rzeszów, Lasy Państwowe (Krosno)

¹² Oprócz dróg wojewódzkich dla których za zapewnienie trwałości rezultatów Projektu odpowiadał beneficjent

¹³ Oprócz dróg wojewódzkich dla których finansowanie zapewnił beneficjent

PZDW zapewnił przygotowanie organizacyjne do realizacji Projektu. Powołany został Zespół Wdrażający Projekt oraz wyznaczeni zostali pracownicy PZDW odpowiedzialni za zadania związane z przygotowaniem i realizacją Projektu. Dyrektor PZDW zawarł umowy z Partnerami Projektu, w których określono zasady współpracy przy realizacji Projektu. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie niezgodnego z zapisami umowy przekazywania harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu i jego aktualizacji do PARP, nie miały wpływu na realizację Projektu.

2. Rzeczowa i finansowa realizacja projektu pod względem jej zgodności z umową o dofinansowanie

Opis stanu faktycznego

2.1 Na podstawie zapisów przyjętych w SW, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie Projektu, w ramach wykonania trasy rowerowej zaplanowano do zlecenia następujące usługi na zewnątrz: wykonanie dokumentacji technicznej, wykonanie robót budowlanych, pełnienie funkcji inspektora nadzoru, wykonanie oznakowania oraz wykonanie infrastruktury towarzyszącej. Powyższe zadania przewidziano objąć 3 postępowaniami przetargowymi tj.: przygotowanie dokumentacji projektowej z uzyskaniem obowiązujących decyzji administracyjnych; roboty budowlane, oznakowanie infrastruktury towarzyszącej; pełnienie funkcji branżowych inspektorów nadzoru. Zadanie zaplanowano do realizacji w jednym odcinku na całej długości trasy rowerowej, który przebiegał przez poszczególne gminy województwa podkarpackiego.

W dniu 1 października 2012 r. celem przyspieszenia prac oraz sprawnej realizacji Projektu, dokonano zmiany w sposobie prowadzenia zadań, które obejmowały 3 postępowania tj.: przygotowanie programu funkcjonalno-użytkowego; wykonanie zadania w systemie zaprojektuj i wybuduj; pełnienie funkcji inżyniera kontraktu; zamiast tych, które ujęte były we wniosku o dofinansowanie Projektu. Zmiany uzasadniono faktem, iż system zaprojektuj i wybuduj przyspiesza realizację projektów inwestycyjnych. Bezpośredni kontakt projektanta z wykonawcą i ich wspólna odpowiedzialność zmniejsza ilość błędów w dokumentacji, a tym samym skraca czas realizacji inwestycji. PARP 24 października 2012 r. zaakceptowała ww. zmianę sposobu realizacji Projektu, informując jednocześnie, iż forma aneksu do umowy nie jest wymagana.

Po przeprowadzeniu postępowania przetargowego na wykonanie zadania w systemie zaprojektuj i wybuduj, nie wyłoniono wykonawcy, ze względu, iż oferta z najniższą kwotą przewyższała środki, które zamawiający zamierzał przeznaczyć, o kwotę ponad 35 mln. zł. Postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴ (zwanej dalej ustawą Pzp).

Zarząd podjął decyzję o wprowadzeniu zmian w realizacji Projektu, które polegały głównie na ograniczeniu inwestycji w zakresie budowy i przebudowy obiektów inżynierskich oraz wprowadzeniu zmian kategorii inwestycyjnych, w tym zmian w związku z rezygnacją z elementów oporowych na wybranych odcinkach. Dodatkowo trasa podzielona została na 5 odcinków w celu zapewnienia możliwości finansowania i usprawnienia realizacji zadania w procedurze przetargowej. Po przeprowadzeniu procedury przetargowej na 5 odrębnych zadań, nie dokonano wyboru wykonawców, ze względu, iż złożone oferty znacznie przewyższały kwoty

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

jakie zamierzał przeznaczyć na zadania zamawiający (złożone oferty w sumie przewyższały zaplanowaną kwotę o ponad 64 mln. zł).

Zarząd nie wyraził zgody na zwiększenie wydatków na realizację Projektu. Podjął decyzję o wprowadzeniu zmian przy realizacji Projektu w zakresie: wyeliminowania kosztogennych odcinków trasy, rezygnacji z budowy lub modernizacji niektórych obiektów inżynierskich¹⁵, zmniejszenia zakresu rzeczowego przedsięwzięcia¹⁶, zmiany przebiegu trasy na wybranych odcinkach¹⁷, dostosowania warunków udziału w postępowaniu dla potencjalnych oferentów celem zwiększenia konkurencyjności rynkowej (oprócz podziału na 5 odcinków, odrębnie zaplanowano do wykonania 6 obiektów mostowych).

Po zakończeniu przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień (po dokonaniu oceny złożonych ofert) dla 5 odcinków i 6 obiektów inżynierskich i przeanalizowaniu harmonogramu rzeczowo-finansowego, wartość Projektu oszacowano na kwotę 73.213.365 zł, tj. wyższą o 11,1% od kwoty określonej w umowie na dofinansowanie Projektu, w tym kwotę wydatków kwalifikowalnych oszacowano na 69.116.840 zł tj. wyższą o 10,9%. Kwota dofinansowania nie uległa zmianom i wynosiła 62.316.651 zł. PARP wyjaśnił, że nie widzi możliwości alokowania dodatkowych funduszy na Projekt.

Sejmik Województwa Podkarpackiego uchwałą z dnia 29 września 2014 r. dokonał zmian w wieloletniej prognozie finansowej Województwa Podkarpackiego, zwiększając łączne nakłady finansowe na realizację Projektu o kwotę 3.520.364 zł. Pozostałe brakujące środki (stanowiące wydatki niekwalifikowalne) zabezpieczone zostały przez Partnerów Projektu.

PZDW pismem z dnia 8 sierpnia 2014 r. przekazał do PARP notę wyjaśniającą¹⁸, celem podpisania aneksu do umowy o dofinansowanie Projektu. PZDW m. innymi wskazał, że wniosek o dofinansowanie Projektu został przygotowany w oparciu o SW, które przewidywało według PZDW duże niedoszacowanie środków finansowych na budowę infrastruktury. Zmiany zakresu rzeczowego wynikały głównie z powodów czasochłonnych realizacji przedmiotowej inwestycji. W związku z wprowadzonymi zmianami konieczne było zawarcie aneksu do umowy na dofinansowanie Projektu w zakresie wartości dofinansowania, we wskaźnikach produktu oraz zakresie rzeczowym. Zawarty do umowy na dofinansowanie Projektu aneks z dnia 31 grudnia 2014 r., dotyczył zmian obejmujących wartość Projektu, kwotę wydatków kwalifikowalnych, wprowadzenie dodatkowego zadania do realizacji wspólnie z województwem lubelskim, nie obejmował natomiast zmian w zakresie przebiegu trasy i wskaźników Projektu. Pismem z dnia 23 lutego 2015 r. (nawiązującym do przedłożonej noty wyjaśniającej), PZDW zwrócił się do PARP z prośbą o jak najszybsze zatwierdzenie zmian w zakresie rzeczowym realizacji Projektu. PARP do dnia 13 kwietnia 2015 r. nie przekazała do PZDW aneksu do umowy na dofinansowanie Projektu w zakresie przedmiotowych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 310-427, 449-458)

¹⁵ Km 291+836 obiekt mostowy nr 55, którego wartość oszacowano na podstawie programu funkcjonalno-użytkowego na kwotę 2.250.000 zł, w formie alternatywnej budowy kładki pieszo-rowerowej

¹⁶ Długość wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych zmniejszono o 33,674 km, długość przebudowanych dróg gruntowych zmniejszono o 33,057 km, długość ciągów pieszo-rowerowych zmniejszono o 7,084 km

¹⁷ Zmiany dotyczyły Lubaczowa i Radymina na I odcinku trasy, Krasicyzna i Krzywczęj na II odcinku trasy, zmiany przebiegu trasy w gminach Niebylec, Czudec i Boguchwała na rzecz gmin Dynów, Błażowa, Tyczyn i Rzeszów na III odcinku trasy, zmiany przebiegu trasy w gminie Krasne oraz zmiany przebiegu w gminach Czarna i Rakszawa na rzecz gminy Żołynia

¹⁸ dokument zawierający informacje w zakresie zmian wprowadzonych do programu funkcjonalno-użytkowego w stosunku do SW

W związku z przedłużającą się procedurą wyłaniania wykonawców realizacji Projektu i możliwością niezrealizowania zadania w terminie do końca 2015 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju pismem z dnia 23 lipca 2014 r., poinformowała Marszałka województwa podkarpackiego, iż uznała za niezbędne zaprojektowanie uzupełniającego odcinka trasy rowerowej. Wskazała, iż zapewni on dodatkowe, krótsze połączenie województwa lubelskiego ze świętokrzyskim, poprzez północną część województwa podkarpackiego. Jednocześnie zaproponowała przygotowanie koncepcji łącznika trasy rowerowej przez województwo lubelskie i poprosiła Pana Marszałka o zobowiązanie podległych mu służb, do podjęcia współpracy przy wytyczeniu łącznika oraz doprowadzenia do jego realizacji.

Dnia 12 sierpnia 2014 r. w siedzibie PARP odbyło się spotkanie przedstawicieli województwa lubelskiego i podkarpackiego¹⁹, celem ustalenia prac projektowych w zakresie łącznika Zwierzyniec-Sandomierz. Ustalono, iż ostateczną propozycję przebiegu trasy, w tym punkt styku, oba województwa uzgodnią i przedstawią do 22 sierpnia 2014 r. PZDW w wyznaczonym terminie przekazał do PARP ostateczną propozycję przebiegu łącznika. Całkowita długość projektowanego odcinka w województwie podkarpackim wynosiła 27,450 km i przebiegała w ciągu istniejących dróg powiatowych (24,450 km powiat nizański), oraz gminnych (1,100 km Gmina Jarocin, 1,900 km Gmina Ulanów). W miejscowości Czekaj na skrzyżowaniu z drogą wojewódzką projektowana trasa łączyła się z odcinkiem nr V trasy rowerowej.

Zadania związane z opracowaniem dokumentacji projektowej w zakresie łącznika wykonywał powiat nizański.

PZDW po otrzymaniu dokumentacji technicznej na budowę łącznika, w oparciu o wytyczne w zakresie kwalifikowania wydatków dokonał podziału kosztów przedstawionych w kosztorysie inwestorskim na kwalifikowalne w kwocie 745.341 zł i niekwalifikowalne w kwocie 651.248 zł. informując jednocześnie Starostę Powiatu nizańskiego o potrzebie zabezpieczenia w budżecie kwoty wydatków niekwalifikowalnych na realizację zadania. W dniu 27 stycznia 2015 r. PZDW przekazał do PARP notę wyjaśniającą, mającą na celu wprowadzenie zmian w Projekcie o budowę łącznika, które obejmowały zmianę całkowitej wartości Projektu. Jednakże Starosta Powiatu nizańskiego 12 lutego 2015 r. poinformował PZDW, że ze względu na ograniczone możliwości finansowe, powiat nie jest w stanie zabezpieczyć w budżecie pełnej kwoty wydatków niekwalifikowalnych i zadeklarował środki w kwocie 302.491 zł.

W wyniku powyższych okoliczności zrezygnowano z części zadań i dnia 26 lutego 2015 r. PZDW przekazał do PARP zweryfikowaną notę wyjaśniającą, wg której zwiększono całkowitą wartość Projektu na kwotę 73.938.069 zł (tj. wyższą o 724.704 zł), całkowitą kwotę wydatków kwalifikowalnych na kwotę 69.539.053 zł (tj. wyższą o 422.213 zł) oraz kwotę dofinansowania na 62.738.864 zł (tj. wyższą o 422.213 zł), celem podpisania aneksu do umowy na dofinansowanie Projektu, co pozwoliłoby na rozpoczęcie procedury wyboru wykonawcy zadania – łącznika.

Do dnia 13 kwietnia 2015 r. nie zawarto aneksu do umowy na dofinansowanie Projektu, obejmującego zakres zmian dotyczących realizacji łącznika.

(dowód: akta kontroli str. 428-448)

¹⁹ nie prowadzono uzgodnień z województwem świętokrzyskim, ze względu na „wpięcie się” do granic tego województwa w ramach uzgodnionej wcześniej trasy obejmującej przebieg odcinka nr V w województwie podkarpackim

2.2 Do dnia 13 kwietnia 2015 r. PZDW przeprowadził 27 postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w ramach realizacji Projektu, z tego 11 unieważnił (7 na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp – dotyczyły wyboru wykonawców dla zadań obejmujących wykonanie trasy rowerowej w systemie zaprojektuj i wybuduj, 2 na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp – dotyczyły wyboru inżyniera kontraktu, 2 na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp – dotyczyły wyboru wykonawców dla zadań obejmujących wykonanie trasy rowerowej w systemie zaprojektuj i wybuduj). W pozostałych 16 przypadkach podpisano umowy na realizację Projektu, na łączną kwotę 69.728.441 zł. Spośród 16 udzielonych zamówień 11 z nich na łączną kwotę 67.582.018 zł, co stanowiło 92,3% wartości Projektu, dotyczyło realizacji zadań w systemie zaprojektuj i wybuduj, które obejmowały realizację tras rowerowych dla 5 odcinków o łącznej długości 432,312 km (cała długość trasy) oraz budowę 6 obiektów mostowych. Jedno zadanie obejmowało przeprowadzenie badań gruntowo-wodnych wraz z opracowaniem wyników dla potrzeb posadowienia obiektu mostowego. Jedno zamówienie dotyczyło pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, 1 zamówienie sporządzono na dostawę sprzętu komputerowego, a 2 zamówienia obejmowały opracowanie (w kwocie 1.468.620 zł) oraz aktualizację programu funkcjonalno-użytkowego (w kwocie 126.690 zł). Opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego oraz jego aktualizacji po wprowadzeniu zmian w realizacji Projektu, zostało zlecone do wykonania, celem zminimalizowania ryzyka nieprecyzyjnego opisu przedmiotu zamówienia, co miało wpływ na czas wykonania zadania.

Do dnia 13 kwietnia 2015 r. nie wszczęto postępowania na wyłonienie Wykonawcy zadania obejmującego budowę łącznika, tj. trasy rowerowej długości 27,450 km.

(dowód: akta kontroli str. 459-465)

2.3 Analiza 3 wybranych postępowań o łącznej kwocie 41.759.191 zł, co stanowiło 57% wartości Projektu, o udzielenie zamówień publicznych²⁰ wykazała, że prowadzone były na podstawie przepisów ustawy Pzp w trybie przetargu nieograniczonego. Wykonawcom zapewniono równe traktowanie – ogłoszenia o zamówieniach publikowane były w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, na stronie internetowej PZDW oraz na tablicy ogłoszeń, a ich treść zawierała elementy określone w art. 41 ustawy Pzp. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (siwz), dla każdego z badanych postępowań zawierała elementy określone w art. 36 ustawy Pzp. PZDW w badanych postępowaniach, w każdym przypadku dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty, na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w siwz.

PZDW zawarł z wykonawcami umowy na realizację zadań w okresie od 14 do 29 dni po przeprowadzeniu zamówienia²¹, tj. w terminach określonych w art. 94 ustawy Pzp. Ujęte w zawartych umowach kwoty na wykonanie zadań dotyczące wynagrodzenia wykonawcy były w takich samych wysokościach, jak kwoty zamieszczone w złożonych ofertach. Treści zawartych umów były zgodne z projektami umów określonymi w siwz.

W każdej z 3 umów na wykonanie zadania określony został zakres rzeczowy inwestycji, obejmujący wykonanie zadania w systemie zaprojektuj i wybuduj tj. realizację fazy projektowej (roboty pomiarowe, geodezyjne) oraz wykonawczej

²⁰ Objęte analizą postępowania o udzielenie zamówień publicznych to „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – województwo podkarpackie w systemie zaprojektuj i wybuduj” – odcinek III, odcinek V – o najwyższych kwotach oraz obiekt mostowy nr 91_1 – zadanie, na którym dokonywano płatności,

²¹ W dniu 13 października 2014 r. dla odcinka III, 24 października 2014 r. dla odcinka V, 1 września 2014 r. dla obiektu mostowego nr 90_1

(roboty ziemne, drogowe, mostowe, oznakowanie, wykonanie miejsc obsługi rowerzysty). Termin realizacji zadań w każdym przypadku wyznaczony został na 30 października 2015 r. W każdym przypadku zamawiający żądał wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które to zostały wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowych lub w gotówce (stanowiły 4% kwoty umownej). W każdej z badanych umów określone zostały kary umowne, które obejmowały: 10% ceny kontraktowej brutto należnej podwykonawcy, w przypadku braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty podwykonawcom; 1% ceny kontraktowej brutto, z tytułu nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem były roboty budowlane lub projektu jej zmiany; 1% ceny kontraktowej brutto, z tytułu nieprzedłożenia poświadczony za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo lub jej zmiany; 1% ceny kontraktowej brutto, z tytułu braku zmiany umowy o podwykonawstwo w zakresie terminu zapłaty; 0,1% ceny kontraktowej brutto za każdy dzień zwłoki (nie więcej niż 10%), za nieterminowe rozpoczęcie robót; 0,2% ceny kontraktowej brutto za każdy dzień zwłoki (nie więcej niż 20%), za nieterminowe wykonanie robót; 0,1% ceny elementu brutto określonego w tabeli elementów rozliczeniowych za każdy dzień zwłoki w wykonaniu elementu (nie więcej niż 10%), za zwłokę w wykonaniu elementu robót określonego w tabeli elementów rozliczeniowych w stosunku do czasu określonego w harmonogramie; 100% wartości elementu brutto plus koszty rozbiórki, z tytułu wad nie dających się usunąć zmniejszających wartość użytkową; 10% ceny kontraktowej brutto, za rozwiązanie kontraktu z przyczyn zależnych od wykonawcy; 10% ceny kontraktowej brutto, za rozwiązanie kontraktu z przyczyn zależnych od zamawiającego.

Zgodnie z zawartymi umowami odbiór końcowy zleconych robót następować miał na podstawie podpisanego świadectwa przejęcia i protokołu odbioru robót. Zapłaty za zrealizowane roboty następowały na podstawie złożonych faktur, po wystawieniu przejściowych świadectw płatności²², oraz końcowego świadectwa płatności (na zakończenie zadania).

W każdej z 3 badanych umów określony został tylko termin końcowy realizacji zadania. Nie określano innych terminów dotyczących częściowej realizacji zadań. Zgodnie z postanowieniami umów, w każdym z badanych zadań rozpoczęcie robót nastąpiło do 14 dni od dnia podpisania umowy.

Wyjaśniając p.o. Dyrektora PZDW podał, że *zgodnie z podpisanymi umowami na realizację ww. zadań, wykonawca do 30 dni po podpisaniu umowy na podstawie wytycznych zobowiązany został do opracowania dwóch harmonogramów rzeczowo-finansowych (prac projektowych i robót budowlanych). Wykonawcy przedłożyli ww. harmonogramy, które czytelnie obrazowały terminy wykonania poszczególnych prac projektowych wraz z terminami określającymi uzyskanie przez wykonawcę niezbędnych opinii, uzgodnień, decyzji. W ocenie PZDW przyjęte rozwiązanie jest elastycznym i nie stanowi nieprawidłowości w świetle obowiązującego prawa i pozwala na dokładny nadzór nad realizacją umowy wraz z możliwością wcześniejszej ingerencji w razie ewentualnych opóźnień.*

Realizacja zadania na odcinku III przebiegała zgodnie z postanowieniami zawartej umowy i rozpoczęta została 23 października 2014 r. Zgodnie z opracowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym faza projektowa zaplanowana została do wykonania w terminie październik 2014 r. – sierpień 2015 r., a faza robót budowlanych w okresie grudzień 2014 r. – wrzesień 2015 r. Powyższy

²² częściowe wykonanie robót – minimalna kwota przejściowego świadectwa płatności dla robót budowlanych ustalona została na kwotę 100.000 zł, a dla prac projektowych na kwotę 50.000 zł

harmonogram został zmieniony w zakresie przesunięcia terminów realizacji zadań dla fazy projektowej i fazy robót budowlanych w poszczególnych miesiącach, bez zmiany końcowego terminu. Planowany termin rozpoczęcia robót budowlanych (wymagających zgłoszenia) wyznaczono na 9 kwietnia 2015 r. Przyczyną zmiany harmonogramu były trudności związane z ustaleniem przebiegu pasa drogowego w terenie, co było spowodowane faktem, iż na obszarach przebiegu trasy nie prowadzono do tej pory działań inwestycyjnych związanych z drogami. Treść pozyskanych w ośrodkach geodezyjnych dokumentów powodowała konieczność przeprowadzania procedur administracyjnych o ustalenie przebiegu granic w terenie, co wydłużyło czas potrzebny na uzyskanie niezbędnych pozwoleń umożliwiających rozpoczęcie robót budowlanych. Do końca lutego 2015 r. nie przedstawiono do PZDW żadnych przejściowych świadectw płatności, ani faktur (zgodnie z aktualnym harmonogramem do końca marca 2015 r. nie planowano żadnych kosztów).

Realizacja zadania na odcinku V przebiegała zgodnie z postanowieniami zawartej umowy i rozpoczęta została 4 listopada 2014 r. Zgodnie z opracowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym faza projektowa zaplanowana została do wykonania w terminie listopad 2014 r. – lipiec 2015 r., a faza robót budowlanych w okresie listopad 2014 r. – październik 2015 r. Powyższy harmonogram został zmieniony w zakresie przesunięcia terminów realizacji zadań w poszczególnych miesiącach wraz ze zmianą końcowego terminu na sierpień 2015 r. dla fazy projektowej. Dla fazy budowlanej zmieniony harmonogram zakładał przesunięcia terminów realizacji zadań w poszczególnych miesiącach, przy czym rozpoczęcie robót wyznaczono na 1 maja 2015 r., bez zmiany końcowego terminu wykonania zadania. Przyczyną zmiany harmonogramu były trudności związane z ustaleniem przebiegu pasa drogowego w terenie, co było spowodowane faktem, iż na obszarach przebiegu trasy nie prowadzono do tej pory działań inwestycyjnych związanych z drogami. Treść pozyskanych w ośrodkach geodezyjnych dokumentów powodowała konieczność przeprowadzania procedur administracyjnych o ustalenie przebiegu granic w terenie, co wydłużyło czas potrzebny na uzyskanie niezbędnych pozwoleń umożliwiających rozpoczęcie robót budowlanych. Do końca lutego 2015 r. nie przedstawiono do PZDW żadnych przejściowych świadectw płatności, ani faktur (zgodnie z aktualnym harmonogramem do końca kwietnia 2015 r. nie planowano żadnych kosztów).

Realizacja zadania na obiekcie mostowym 91_1 przebiegała zgodnie z postanowieniami zawartej umowy i rozpoczęta została 12 września 2014 r. Zgodnie z opracowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym faza projektowa zaplanowana została do wykonania w terminie październik 2014 r. – kwiecień 2015 r., a faza robót budowlanych w okresie listopad 2014 r. – październik 2015 r. Powyższy harmonogram został zmieniany w zakresie przesunięcia terminów realizacji zadań w poszczególnych miesiącach, bez wprowadzania zmian terminów końcowych zarówno fazy projektowej jak i fazy robót budowlanych. Planowany termin rozpoczęcia robót budowlanych wyznaczono na 4 maja 2015 r. Przyczyną zmian w harmonogramie były modyfikacje wprowadzane do rozwiązań projektowych oraz konieczność ich akceptacji przez Partnera, które dotyczyły głównie wprowadzenia innego rodzaju nawierzchni od strony ulicy Wybrzeża Ojca Świętego na kostkę betonową bezzazową. Zgodnie z przedłożonymi do PZDW przejściowymi świadectwami płatności i fakturami, zaangażowanie finansowe realizacji zadania wynosiło na koniec na koniec lutego 2014 r. 184.489 zł, a na koniec marca 2015 r. kwotę 237.108 zł, co stanowiło 4,9% ogółu.

Realizacja każdego z 3 badanych zadań przebiegała zgodnie z aktualnymi harmonogramami. Na zadaniu dotyczącym odcinka III przed planowanym przystąpieniem do rozpoczęcia robót na drogach gminnych²³ wymagających zgłoszenia, złożono stosowne dokumenty w dniu 16 i 18 marca 2015 r. do właściwego starosty powiatowego, który nie wniósł sprzeciwu na ich wykonanie. W dniu 31 marca 2015 r. przekazano plac budowy Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 462-608, 1036-1050)

2.4 PZDW realizował Projekt zgodnie z zatwierdzoną przez PARP aktualizacją harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Projektu.

W wyniku wprowadzonych przez beneficjenta zmian w zakresie rzeczowym realizacji Projektu (co opisano w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), w porównaniu do rozwiązań przyjętych w SW, długość oznakowanej trasy uległa zmianie i wynosiła 432,312 km (była dłuższa o 4,104 km tj. o 1% od trasy pierwotnie zaplanowanej). Pozostałe wskaźniki, które uległy zmianie to: długość wybudowanych asfaltowych ścieżek rowerowych – 39,146 km (spadek w porównaniu z pierwotnymi założeniami o 33,674 km tj. 46,2%), długość ciągów pieszo-rowerowych (adaptacja lub przebudowa chodnika) – 5,642 km (spadek o 7,084 km tj. 55,7%), długość przebudowanych dróg gruntowych – 15,003 km (spadek o 33,057 km tj. 68,8%), długość wybudowanych dróg tłuczniowych – 51,679 km (wzrost o 46,347 km tj. 96,9%), długość dróg z rekomendowanym pasem lub pasami dla rowerów – 0,250 km (wzrost o 0,167 km tj. 301%), liczba przebudowanych skrzyżowań – 59 sztuk (wzrost o 29 sztuk tj. 96,7%), liczba obiektów inżynierskich podlegających remontowi lub adaptacji – 29 sztuk (zamiast 18 przebudowanych obiektów inżynierskich), liczba wybudowanych obiektów inżynierskich (mosty, kładki, przepusty pod drogą) – 5 sztuk (spadek o 1 sztukę tj. 16,7 %). Wskaźniki, które nie uległy zmianie to liczba Miejsc Obsługi Rowerzysty (48 sztuk) oraz liczba stojaków na rowery (103 sztuki).

Przebieg trasy, w porównaniu do założeń przyjętych w SW, zmieniony został na odcinkach najbardziej czasochłonnym oraz takich, które wymagały wysokich nakładów finansowych. W wyniku wprowadzonych rozwiązań, oprócz zmiany wskaźników produktu, doprowadzono do wyłonienia wykonawców i podpisania umów na realizację wszystkich odcinków trasy rowerowej²⁴ i obiektów mostowych, bez zwiększania kwoty dofinansowania Projektu przez PARP.

Stan realizacji Projektu na koniec 2014 r. na poszczególnych 11 zadaniach obejmował realizację prac związanych z fazą projektową tj.: pozyskiwanie dokumentów niezbędnych do złożenia wniosków oraz złożenie wniosków o wydanie właściwych decyzji, opinii, uzyskanie części decyzji, wykonanie pierwszych pomiarów geodezyjnych, opracowanie map do celów projektowych, wykonanie projektów. W okresie do 28 lutego 2015 r. realizacja na poszczególnych zadaniach obejmowała dalsze prace nad realizacją fazy projektowej. Ponadto złożono materiały zgłoszeniowe do zaopiniowania do Partnerów, Inżyniera Kontraktu i PZDW, złożono projekty tymczasowych organizacji ruchu do właściwych organów, na jednym z odcinków dokonano zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych.

Zgodnie z zawartymi umowami na realizację poszczególnych 11 zadań, termin zakończenia prac określono na dzień 30 października 2015 r. Do dnia 13 kwietnia

²³ Dotyczących drogi gminnej Gminy Tyczyn dla odcinka 50 i 51 trasy rowerowej oraz drogi gminnej Gminy Błazowa dla odcinka 29, 30, 33, 37, 38, 39, 42, 45 trasy rowerowej

²⁴ Oprócz trasy obejmującej tzw. łącznik, dla którego nie zostały zagwarantowane środki ze strony PARP

2015 r. spośród 11 zadań, roboty budowlane rozpoczęto na dwóch odcinkach. Nie dokonywano odbioru żadnych robót budowlanych w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 167-254, 462-465, 609-631)

2.5 Prawidłowość podejmowania działań w zakresie zarządzania ruchem na drogach publicznych, zbadano na przykładzie dwóch odcinków dróg gminnych²⁵, na których prowadzono roboty polegające na przebudowie drogi, wymagające zgłoszenia. Stwierdzono, że dla przedmiotowych odcinków dróg sporządzone zostały projekt tymczasowej organizacji ruchu, które zawierały elementy określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem²⁶ i został zatwierdzony przez zarządcę drogi. Ze względu, iż projekty dotyczyły dróg gminnych, opinie, o których mowa w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, nie były przedkładane (§ 7 ust. 3 ww. rozporządzenia).

W wyniku oględzin przeprowadzonych na jednym z odcinków²⁷, gdzie prowadzono roboty stwierdzono, że tymczasowa organizacja ruchu zrealizowana została zgodnie z zatwierdzonym projektem. Zamieszczone zostały wszystkie znaki drogowe, tabliczki do znaków, zapory, jak ujęto w projekcie, które były w dobrym stanie, widoczne.

(dowód: akta kontroli str. 586, 600, 632-646)

2.6 PZDW prowadził nadzór nad realizacją Projektu, w tym również nad postępowaniem rzeczowo-finansowym przez pracowników PZDW powołanych w skład Zespołu Wdrażającego oraz pracowników bezpośrednio zaangażowanych w zadania związane z jego realizacją. Dodatkowo odpowiedzialnym za monitorowanie postępu prac na etapie realizacji zadań w systemie zaprojektuj i wybuduj był Inżynier Kontraktu, z którym zawarto umowę 6 października 2014 r. Powierzono mu zadania w zakresie zarządzania oraz nadzoru, mające na celu wyegzekwowanie od Wykonawców dokumentacji formalno-prawnej, projektowej i technicznej, oraz realizacji robót budowlanych w ustalonych terminach. W przypadku pojawiających się opóźnień Inżynier Kontraktu obowiązany był wskazać PZDW i Wykonawcy wszystkie możliwe środki zaradcze, jakie należy podjąć w celu ich nadrobienia²⁸. Ponadto przedkładał do PZDW miesięczne raporty, które zawierały opis zaawansowania i postępu prac projektowych, z uwzględnieniem występujących problemów oraz propozycje ich rozwiązania. Ponadto w każdym miesiącu odbywały się Rady Projektu – spotkania, w których uczestniczyli pracownicy PZDW, Inżynier Kontraktu, przedstawiciele wykonawców, Partnerzy. Omawiano na nich bieżące sprawy związane z postępowaniem prac na poszczególnych zadaniach.

W toku realizacji Projektu odnotowano sytuacje, które wpływały na opóźnienia w wykonywaniu poszczególnych zadań, o których to PZDW informował beneficjenta lub PARP, i podejmował czynności w celu ich wyeliminowania. Obejmowały one wprowadzenie zmiany sposobu realizacji zadania na system zaprojektuj i wybuduj, poprzez przygotowanie postępowania przetargowego na opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego; wyznaczenie elementów zmniejszających zakres

²⁵ Droga gminna zlokalizowana na działkach należących do Gminy Błazowa (22,267 – 26,619 kilometr ścieżki rowerowej) w miejscowości Futoma, droga gminna zlokalizowana na działkach należących do Gminy Tyczyn (41,250 – 42,193 kilometr ścieżki rowerowej)

²⁶ Dz. U. nr 177, poz. 1729

²⁷ Droga gminna zlokalizowana na działkach należących do Gminy Błazowa (25,100 – 26,619 kilometr ścieżki rowerowej) w miejscowości Futoma

²⁸ Przykładem były problemy na obiekcie mostowym nr 88_2, w przypadku których Inżynier Kontraktu zobowiązał wykonawcę do opracowania programu naprawczego i składania raportów dziennych

rzeczowy, po unieważnieniu pierwszego przetargu na wykonanie tras rowerowych, w tym ogłoszenie postępowania przetargowego na aktualizację programu funkcjonalno-użytkowego; zmianę zakresu rzeczowego, zmianę przebiegu wybranych odcinków trasy, po ogłoszeniu drugiego przetargu, w tym dokonanie aktualizacji programu funkcjonalno-użytkowego przez pracowników PZDW. W przypadkach pojawiania się problemów z wydawaniem decyzji, postanowień, PZDW niezwłocznie organizował spotkania z organami odpowiedzialnymi za wydanie takich decyzji, celem wyjaśnienia powstałych wątpliwości i przyspieszenia prac nad ich wydaniem. Odnośnie zagrożenia realizacji zadania na obiekcie mostowym nr 88_2 w terminie umownym, PZDW wspólnie z Inżynierem Kontraktu podjął decyzję o obowiązku wprowadzenia przez Wykonawcę programu naprawczego, oraz składania raportów dziennych.

(dowód: akta kontroli str. 516-608, 647-652)

2.7 Do dnia zakończenia kontroli finansowanie Projektu występowało w przypadku jednego Partnera – Miasta Przemyśl na kwotę 237.108 zł.²⁹ Środki przekazane przez PZDW dla Partnera były na podstawie umowy zawartej 30 listopada 2012 r. i aneksu zawartego 30 maja 2014 r. Nadzór PZDW nad prawidłowością ponoszenia wydatków przez Partnera prowadzony był zgodnie z zapisami umowy i był skuteczny. Podstawą do wystawienia faktur było wystawione przez Inżyniera Kontraktu przejściowe świadectwo płatności, które potwierdzane (akceptowane) było przez zamawiającego tj. PZDW. Następnie wykonawca wystawiał fakturę za wykonane prace na Partnera. Opisu faktury w zakresie zgodności z umową i kwalifikacji wydatków dokonywał Inżynier Kontraktu, a jego weryfikacji pracownicy PZDW. Tak opisaną fakturę otrzymywał Partner, który niezwłocznie informował o tym fakcie PZDW. Informacja ta była podstawą do przekazania przez PZDW środków na rachunek Partnera, celem zapłaty wykonawcy. Partner po dokonaniu zapłaty przekazywał do PZDW kserokopię faktury wraz z dalszym jej opisem oraz potwierdzenie zapłaty wykonawcy.

Wyjaśniając Dyrektor PZDW podał, że prowadzi nadzór nad prawidłowością ponoszenia wydatków przez Partnerów Projektu, poprzez akceptację przedkładanych przejściowych świadectw płatności i weryfikację wystawianych przez wykonawcę faktur. Ponadto zapłacone faktury są weryfikowane po raz kolejny na etapie sporządzania wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 283-292, 647-698)

2.8 PZDW prowadził stały monitoring realizacji Projektu z uwzględnieniem stanu zaawansowania prac pod kątem rzeczowo-finansowym, przekazując w tym celu do PARP dokumentację, jak określono w umowie. PZDW składając wnioski o płatność do PARP przekazywał informacje dotyczące przebiegu realizacji Projektu oraz o planowanych zadaniach do wykonania na najbliższy okres.

Zgodnie z obowiązkiem wprowadzonym przez PARP, od lutego 2014 r. dodatkowo przekazywane były co miesiąc dokumenty dotyczące systemu monitorowania tras rowerowych, obejmujące szczegółowe zestawienie realizacji Projektu z uwzględnieniem prac zrealizowanych, będących w toku realizacji i planowanych, z wyznaczeniem ich terminu. Ponadto, stosownie do zaleceń Instytucji Zarządzającej, 7 kwietnia 2015 r. PZDW przekazało informacje o postępach prac dotyczących procesu przygotowania inwestycji, prac budowlanych i oznakowania trasy.

²⁹ Sejmik Województwa Podkarpackiego zapewnił w budżecie środki w formie dotacji dla Partnerów, kwota 237.108 zł, dotyczyła 3 faktur,

W prowadzonym monitoringu przekazywanym do PARP, w tym również w składanych aktualizacjach harmonogramu rzeczowo-finansowego wskazywano na opóźnienia w realizacji Projektu, oraz podejmowano działania zaradcze, co szczegółowo opisano w pkt 2.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 647-652, 699-715, 863-1035)

2.9 Dyrektor PZDW wyjaśniając podał, że *na chwilę obecną nie można stwierdzić jednoznacznie czy istnieje zagrożenie terminu zakończenia realizacji Projektu. Wszystkie umowy z wykonawcami przewidują zakończenie rzeczowej realizacji zadań do dnia 30 października 2015 r. Wykonawca obiektu mostowego nr 88_2 poinformował o ryzyku opóźnienia realizacji inwestycji, w związku z przedłużającą się procedurą uzyskania decyzji środowiskowej, a co za tym idzie zwolnienia z zakazów lokalizacji inwestycji na obszarach objętych powodzią, pozwolenia wodnoprawnego i ostatecznie decyzji zrid. W związku z powyższym Wykonawca wezwany został do przedstawienia programu naprawczego. PZDW informował beneficjenta o występującym zagrożeniu terminu realizacji tego zadania.*

Odnośnie realizacji Projektu na zadaniu obiekt mostowy nr 88_2 podejmowano działania zaradcze (program naprawczy, spotkania, pomoc przy uzyskaniu wymaganych decyzji), celem wyeliminowania zagrożenia nieterminowego ukończenia Projektu. W dniu 25 marca 2015 r. wprowadzone zostały zmiany dwoma rozporządzeniami Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 lutego 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁰, oraz zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie³¹, które znacząco wpłynęły na prace związane z realizacją obiektu mostowego nr 88_2. W związku z powyższym 9 kwietnia 2015 r. zorganizowano spotkanie z wykonawcą przedmiotowego zadania, na którym wspólnie ustalono, iż najbardziej racjonalnym rozwiązaniem, dającym szansę na zrealizowanie kontraktu w terminie, bez dodatkowych kosztów, będzie uzyskanie odstąpienia od warunków techniczno-budowlanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju. W związku z tymi ustaleniami zobowiązano wykonawcę do złożenia stosownego wniosku. Ponadto PZDW 10 i 13 kwietnia 2015 r. zwrócił się z prośbą do Urzędu Marszałkowskiego i PARP o wsparcie w przedmiotowym działaniu.

(dowód: akta kontroli str. 647-652, 716-759)

2.10 PARP przeprowadziła w PZDW dwie kontrole dotyczące realizacji Projektu – w dniach 28 października – 12 listopada 2013 r., (po której przekazała Informację Pokontrolną i zalecenia) oraz w dniach 29 grudnia 2014 r. – 13 stycznia 2015 r. (do dnia 13 kwietnia 2015 r. nie przekazano dokumentów pokontrolnych).

Kontrola przeprowadzona w 2013 r. obejmowała weryfikację stopnia realizacji Projektu, poprawność udzielania zamówień publicznych w ramach Projektu, rozliczenia finansowe, kwalifikowalność podatku VAT, działania promocyjno-informacyjne oraz realizację obowiązków dotyczących sprawozdawczości, archiwizowania dokumentacji i korespondencji.

Zgodnie z ustaleniami PARP (przekazanymi do PZDW 30 czerwca 2014 r.) stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły naruszenia art. 87 ustawy Pzp przy udzielaniu zamówienia „Dostawa sprzętu komputerowego w ramach Projektu”, poprzez niedopuszczalną zmianę treści oferty przez wykonawcę oraz naruszenia art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp przy udzielaniu zamówienia „Opracowanie systemu

³⁰ Dz. U. z 2015 poz. 329

³¹ Dz. U. z 2015 poz. 331

funkcjonalno-użytkowego dla Projektu”, poprzez dokonanie nieuzasadnionego odrzucenia jednej ze złożonych ofert.

Ponadto w kontroli wskazano na uchybienia, które dotyczyły: występowania niezgodności przy sporządzaniu wniosków o płatność, a dokumentacją źródłową, wynikłych z omyłek pisarskich; braku podpisanego oświadczenia (o którym mowa w art. 17 ust 2 ustawy Pzp) przez 1 z członków komisji przetargowej; nieprawidłowe oszacowanie wartości zamówienia (nie przekraczające wartości obligującej do stosowania ustawy Pzp); realizacji Projektu niezgodnie z obowiązującym harmonogramem rzeczowo-finansowym.

W pozostałym kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości czy uchybień.

Dyrektor PZDW odmówił podpisania Informacji Pokontrolnej i złożył wyjaśnienia do stwierdzonych nieprawidłowości. W zakresie zamówienia „Dostawa sprzętu komputerowego w ramach Projektu”, wskazano, iż zamawiający analizując ofertę wskazanego urzędu OKI MC352 dn (wraz z opisem technicznym urządzenia), jako tego, które posiada określone w siwz parametry, zamawiający powziął wątpliwość czy oferowane urządzenie wyposażone jest w faks i zwrócił się o wyjaśnienie treści złożonej oferty. W odpowiedzi oferent wskazał, że błędnie wprowadzono zapis urządzenia OKI MC352 dn zamiast OKI MC362 dn, które to posiada faks. Zatem zamawiający nie znalazł podstaw do odrzucenia oferty jako niezgodnej ze siwz. W zakresie zamówienia „Opracowanie systemu funkcjonalno-użytkowego dla Projektu”, wskazano, iż wykonawca podał inne terminy realizacji zadania niż te, które określone zostały w siwz (która była zmieniana i ogłoszona po zmianie). Ze względu, iż termin realizacji zamówienia był istotnym elementem oferty i według zamawiającego jego zmiana spowodowałaby istotną zmianę w treści oferty, nie dokonano poprawy oferty na podstawie art. 87 ust. 2 pkt 3 ustawy Pzp.

Pismem z dnia 24 listopada 2014 r. PARP przekazała do PZDW ostateczną Informację Pokontrolną (uwzględniającą wyjaśnienia), podtrzymując jednocześnie swoje stanowisko odnośnie stwierdzonych nieprawidłowości zawarte w Informacji Pokontrolnej z 30 czerwca 2014 r.

Dyrektor PZDW ponownie odmówił podpisania Informacji Pokontrolnej i podtrzymał swoje stanowisko do stwierdzonych nieprawidłowości.

Po przeprowadzonej kontroli PARP w dniu 18 listopada 2014 r. przekazała do realizacji wnioski, które dotyczyły dołożenia większej staranności przy wykonywaniu czynności związanych z wypełnianiem wniosków o płatność oraz przeprowadzaniem postępowań o udzielanie zamówień publicznych (staranna ocena składanych ofert, analiza wyjaśnień). PZDW realizując wnioski pokontrolne zobowiązało (podczas rozmowy informacyjno-szkoleniowej przeprowadzonej przez Zastępcę Dyrektora PZDW) wszystkich odpowiedzialnych pracowników do przestrzegania wymaganych przepisów i dołożenia staranności przy wykonywaniu powierzonych obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 314,760-840)

2.11 PZDW stosownie do zapisów umowy na dofinansowanie Projektu podejmował działania mające na celu informowanie i promowanie Projektu. W ramach realizacji Projektu uwzględniono koszty działań o charakterze informacyjnym, które obejmowały koszty budowy tablic pamiątkowych, usytuowanych w Miejscach Obsługi Rowerzysty oraz wzdłuż trasy przy nowych obiektach inżynierskich, a także na nowych odcinkach trasy o długości co najmniej 2 km (oznakowanie na początku i końcu ścieżki). Zaplanowane koszty ww. oznakowania oszacowano na kwotę 95.000 zł.

Dyrektor PZDW w wyjaśnieniu podał, że w dniu 30 grudnia 2013 r. podpisana została umowa na realizację projektu pn. „Trasy rowerowe w Polsce Wschodniej – promocja” pomiędzy PARP, a Województwem Świętokrzyskim, które przyjęło odpowiedzialność za koordynację i współpracę wszystkich województw Polski Wschodniej. Celem tej umowy jest promocja całej trasy rowerowej biegnącej przez 5 województw. Całkowity koszt przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 24.870.588 zł, w tym kwota 21.140.000 zł stanowi środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 167-254, 647-652)

2.12 Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie Projektu, beneficjent został zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionego rachunku bankowego do finansowej obsługi Projektu i prowadził taki rachunek od dnia 9 sierpnia 2012 r.

PZDW prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową do rejestrowania operacji gospodarczych poprzez rozbudowanie kont syntetycznych i analitycznych z dodatkowym kodem 017 oraz zastosowanie dziennika częściowego oznaczonego symbolem RPW-05 – Trasy rowerowe.

(dowód: akta kontroli str. 841-846)

2.13 Na podstawie analizy 30 losowo wybranych dowodów księgowych na łączną kwotę 1.828.858 zł, co stanowiło 2,5% wartości Projektu³² stwierdzono, że wszystkie badane wydatki poniesione zostały w okresie kwalifikowalności określonym w umowie na dofinansowanie Projektu i były wydatkami kwalifikowalnymi. Dowody księgowe potwierdzające poniesienie wydatków na realizację Projektu zostały ujęte w ewidencji księgowej w prawidłowej wysokości, a dostawy i usługi określone w tych dowodach zostały faktycznie dostarczone. Badane wydatki były niezbędne do realizacji Projektu i nie zostały objęte podwójnym finansowaniem.

(dowód: akta kontroli str. 847-857)

2.14 Do końca lutego 2015 r. PZDW złożył 12 wniosków o płatność na kwotę 2.571.817 zł (wniosek 12 obejmował okres od 19 listopada 2014 r. do 19 lutego 2015 r.). Wnioski o płatność składane przez PZDW, były w terminach określonych umową, nie rzadziej niż co 3 miesiące. Do dnia 13 kwietnia 2013 r. złożono 10 wniosków o wypłatę zaliczki³³. W przypadku 2 wniosków (tylko o zaliczkę) nie przedkładano wydatków do rozliczenia.

Wydatki poniesione na realizację Projektu do końca 2014 r. wynosiły 2.366.295 zł, a do końca lutego 2015 r. – 2.630.294 zł, co stanowiło odpowiednio 3,2%, oraz 3,6% całkowitej wartości Projektu. Wydatki poniesione do końca 2014 r. były w całości kwalifikowalne i stanowiły środki UE. Wydatki poniesione do końca lutego 2015 r. w całości stanowiły wydatki kwalifikowalne, z tego kwota 2.552.073 zł, tj. 97% to środki z UE, a kwota 78.221 zł, tj. 3% wkład własny.

Prawidłowość sporządzania wniosków o płatność przeprowadzono na podstawie analizy 3 wybranych wniosków o płatność³⁴ na kwotę 421.378 zł. Stwierdzono, że wnioski składane były na obowiązującym formularzu. W każdym badanym wniosku

³² oraz 69,5% ogółu wydatków poniesionych na realizację Projektu do dnia 28 lutego 2015 r.

³³ Kwoty otrzymane z zaliczek, które nie były wykorzystane w całości do końca odpowiedniego roku, nie zostały zwrócone do 15 stycznia roku następnego, ze względu, iż środki te nie stanowiły dotacji celowej tylko środki EFRR, zatem nie było obowiązku ich zwrotu na podstawie § 13 ust. 5 pkt 5 umowy na dofinansowanie Projektu

³⁴ Wniosek za okres 07.10.2012 – 31.12.2012 złożony do PARP 04.01.2013 r., oraz korekta do wniosku z 07.02.2013 r., wniosek za okres 13.02.2014 – 13.05.2014 – złożony do PARP 14.05.2014 r., oraz korekta do wniosku z 3 i 25.06.2014 r., wniosek za okres 19.11.2014 – 19.02.2015 – złożony do PARP 18.02.2015 r., oraz korekta z 12.03.2015 r.,

o płatność beneficjent ujął wszystkie wydatki poniesione na realizację Projektu w okresie, którego dotyczył dany wniosek, a kwoty tych wydatków były zgodne z prowadzoną ewidencją księgową. Wszystkie wydatki ujęte we wnioskach były kwalifikowalne. Nie stwierdzono, aby wnioski o płatność zawierały wydatki takie, których faktycznie nie poniesiono w związku z realizacją Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 858-1035, 1051)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, iż w trakcie kontroli stwierdzono ryzyko niezrealizowania zdania na obiekcie mostowym nr 88_2 w terminie określonym umową. Istnieje zatem zagrożenie, że całość realizacji Projektu może nie zostać wykonana w terminie określonym w umowie na dofinansowanie Projektu tj. w dniu 31 grudnia 2015 r. Taki stan spowodowałby niezachowanie ciągłości trasy rowerowej w Polsce Wschodniej, zwłaszcza, że do dnia 13 kwietnia 2015 r. nie został podpisany aneks do umowy na dofinansowanie Projektu, w zakresie budowy łącznika pomiędzy województwem lubelskim, a V odcinkiem trasy rowerowej w części północnej województwa podkarpackiego.

Ocena częściowa

Realizacja Projektu przebiegała zgodnie z zatwierdzoną przez PARP aktualizacją harmonogramu rzeczowo-finansowego. Zmiany, które zostały wprowadzone w trakcie realizacji Projektu – z przyczyn niezależnych od PZDW – wynikały m. innymi z nierzetelności SW. Wynikiem zaniżonych – wg SW – kosztów robót budowlanych były nierozstrzygnięte przetargi, co spowodowało opóźnienia w realizacji Projektu. Umowy na roboty projektowo-budowlane podpisano dopiero z końcem roku 2014, wskutek czego planowany pierwotnie okres na realizację zadań uległ skróceniu z 10 do 5 kwartałów. Stwierdzono, że na dzień 13 kwietnia 2015 r. roboty budowlane rozpoczęto tylko na 2 spośród 11 wszystkich zadań. Powyższe okoliczności wpływały m. innymi na niską realizację finansową Projektu, która wg stanu na dzień 28 lutego 2015 r. wynosiła 2.630.294 zł, tj. 3,6% wartości Projektu. Ponadto stwierdzono, iż realizacja obiektu mostowego nr 88_2 zagrożona jest ryzykiem nie ukończenia zadania w umownym terminie. Przyjęcie alternatywnego rozwiązania w formie budowy łącznika, może również świadczyć o zagrożeniu realizacji Projektu w terminie określonym w umowie na dofinansowanie Projektu.

3. Stopień osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu realizowanych projektów

3.1 Do dnia zakończenia kontroli Projekt nie został zakończony i rozliczony. PZDW nie złożyło wniosku o płatność końcową – zgodnie z zawartą umową na dofinansowanie Projektu termin realizacji ustalono na dzień 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 160, 858)

3.2 Żadne z 11 zadań (5 odcinków oraz 6 obiektów mostowych) obejmujących realizację Projektu na dzień zakończenia kontroli nie zostało zakończone. Terminy realizacji tych zadań, zgodnie z zawartymi umowami ustalono na dzień 30 października 2015 r.

Stwierdzono, że istnieje ryzyko niezrealizowania jednego z zadań (obiekt mostowy nr 88_2) w terminie umownym, a tym samym niezrealizowania całości Projektu w terminie określonym w umowie na dofinansowanie Projektu tj. do dnia 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 699-759)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli z uwagi na fakt, iż Projekt pozostaje w realizacji odstępuje od formułowania oceny w zakresie stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników produktu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁵, wnosi o:

1. Dokonywanie aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego zgodnie z postanowieniami umowy na dofinansowanie Projektu.
2. Objęcie szczególnym nadzorem zadań realizowanych w ramach Projektu, w związku z ryzykiem niedotrzymania terminów ich realizacji oraz zagrożenia dla osiągnięcia celu Projektu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz.82, ze zm.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Rzeszów, dnia maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Urszula Dziedzic
Główny specjalista k. p.

.....
podpis

.....
podpis